



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Mgr. J. K.**, zastoupený Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Rejstřík trestů**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2017, č. j. 45 A 78/2016 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozsudkem Okresního soudu Praha – západ (dále jen „okresní soud“) ze dne 7. 9. 2015, č. j. 9 T 57/2015 – 167, odsouzen za přečin krádeže dle § 205 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), jež spáchal ve stavu zmenšené přičetnosti. Od potrestání bylo upuštěno za současného uložení ochranného léčení v ambulantní formě. Dne 22. 6. 2016 požádal o výpis z Rejstříku trestů, kde byly údaje o odsouzení uvedeny, neboť ochranné léčení dosud nebylo ukončeno. V tom spatřoval nezákonný zásah, proto podal žalobu.

[2] Krajský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) žalobu zamítl. V odůvodnění nejprve uvedl, že žalovaný je správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“). Žalovaný je organizační složkou státu podřízenou Ministerstvu spravedlnosti. Jeho hlavní činností je vedení evidence trestů a přestupků. Činnostmi žalovaného jsou evidenční a s nimi spojené úkony, které nelze ani v materiálním smyslu chápat jako výkon (trestního) soudnictví, a rovněž se nejedná o výkon zákonodárné moci, tudíž musí být podřazeny pod výkon moci výkonné. Činnost orgánů moci výkonné, při níž vystupují jako orgány činné v trestním řízení, nepodléhá přezkumu soudů ve správním soudnictví, nicméně žalovaný orgánem činným v trestním řízení není. Žalovaný vykonává úkony v oblasti veřejné správy, které jsou projevem vrchnostenského postavení, a proto se může dopustit jednorázového a protiprávního útoku vůči veřejným subjektivním právům v podobě nezákonného zásahu.

[3] Krajský soud dále uvedl, že žalobce se domáhal určení, že evidence jeho odsouzení ve výpisu z Rejstříku trestů je nezákonná. Ačkoliv bylo v případě žalobce upuštěno od potrestání, s ohledem na § 105 odst. 7 trestního zákoníku se na něj z důvodu uloženého ochranného léčení nehledí, jako by nebyl odsouzen. Krajský soud k tomuto zdůraznil, že předmětem správního přezkumu může být pouze jednání žalovaného, jehož následkem je uvedení pravomocného odsouzení žalobce ve výpisu z evidence Rejstříku trestů. Kritériem přezkumu mohou být pouze prameny práva, které žalovaný při své činnosti aplikoval či byl povinen aplikovat, přičemž nezákonným zásahem nemůže být samotný právní předpis. Krajský soud rovněž konstatoval, že žalovaný se při zápisu do evidence Rejstříku trestů řídil pokynem okresního soudu a zaznamenal do evidence pouze údaje uvedené v zaslaném trestním listu. Žalovaný má při své činnosti, která je prostřednictvím výpočetní techniky značně automatizovaná, velmi omezené možnosti vlastní úvahy z hlediska technického i právního. Je totiž nepřípustné, aby žalovaný jako orgán moci výkonné hodnotil či dokonce opravoval výsledky rozhodování o vině a trestu za trestné činy. Z předložených podkladů krajský soud nezjistil, že by se při svém postupu žalovaný jakkoliv odchýlil od údajů obsažených v trestním listě při zápisu do evidence trestů. Žalovaný postupoval v souladu s právní úpravou, a proto se nemohl dopustit nezákonného zásahu. Krajský soud rovněž doplnil, že výpis z evidence Rejstříku trestů je pouze osvědčením toho, zda určitá osoba byla pravomocně odsouzena za spáchání trestného činu, a nejedná se tak o formu trestu. Nesplnění podmínky bezúhonnosti nelze spatřovat v obsahu výpisu z Rejstříku trestů, neboť nepříznivé důsledky pro žalobce plynou přímo z pravomocného odsouzení. V jednání žalovaného krajský soud neshledal ani tvrzenou diskriminaci z důvodu zdravotního stavu, neboť žalovaný údaje z trestních listů eviduje automaticky a vzhledem k tomu, že se na žalobce po dobu trvajícího ochranného léčení nehledí, jako by nebyl odsouzen, nemohl žalovaný žádným způsobem přihlížet k jeho zdravotnímu stavu.

[4] Jelikož je žalobce přesvědčen o protiústavnosti § 105 odst. 7 trestního zákoníku navrhl krajskému soudu, aby řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu. K této žádosti krajský soud uvedl, že předložení věci Ústavnímu soudu je možné pouze tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že ustanovení, které má být na věc přímo aplikováno, by mohlo být v rozporu s ústavním pořádkem. V posuzovaném případě krajský soud naznal, že předmětné ustanovení trestního zákoníku nebylo přímo aplikováno, neboť žalovaný jen zaznamenával údaje z trestního listu a při pozdějším vydání výpisu aplikoval pouze

pokračování

ustanovení zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, případně ustanovení instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy. Nad rámec uvedeného krajský soud dodal, že nevylučuje potenciální zásah do práv, nicméně žalobce měl zvolit jinou procesní strategii. Mohl zvážit podání ústavní stížnosti přímo proti trestnímu listu nebo se mohl bránit proti případnému nepřijetí do zaměstnání z důvodu toho, že se na něj nehledí, jako by nebyl odsouzen.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítl nesprávné právní posouzení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[6] Stěžovatel souhlasí, že nezákonným zásahem nemůže být právní předpis, nicméně nic takového v žalobě netvrdil, neboť napadl konkrétní a individualizovaný zásah (uvedení údaje ve výpisu) a namítl, že tento zásah byl učiněn na základě protiústavního ustanovení zákona. Stěžovatel rovněž nepochybně, že žalovaný nemá pravomoc přezkoumávat správnost rozhodnutí trestního soudu a údaje do jím vedené evidence zanáší na základě zaslání trestního listu, aniž by přezkoumával jejich správnost. Krajský soud správně dovodil, že se žalovaný může dopustit nezákonného zásahu, pokud by např. uvedl ve výpisu údaje, které tam podle zákona uvést nemá, nicméně nesprávně zhodnotil postup žalovaného v posuzované věci. Žalovaný zadal údaje o stěžovateli do evidence Rejstříku trestů na základě trestního listu. Trestní list je informací trestního soudu pro žalovaného o tom, že byl vydán odsuzující trestní rozsudek vůči určité osobě, s uvedením údajů, pro jaký trestný čin byl odsouzen odsouzen a jaký mu byl uložen trest či ochranné opatření. Trestní list se vyplňuje elektronicky a není odsouzenému doručován. Stěžovatel trestní list vydaný v jeho věci nikdy neviděl a ani nezná jeho přesnou podobu. Zároveň zdůrazňuje, že předmětem námitek není evidence jeho odsouzení v Rejstříku trestů, ale uvádění odsouzení ve výpisu z tohoto rejstříku. Stěžovatel evidenci jako takovou, pokud slouží například pro uvedení údaje do opisu z evidence Rejstříku trestů, považuje za ústavně konformní. Jelikož žalovaný nemůže přezkoumávat údaje v trestním listu, musí zaslání údaje zanechat do evidence. Trestní soud však v trestním listu neuvádí (ani nemá takovou povinnost), zda má žalovaný údaje o odsouzení evidovat ve výpisu z Rejstříku trestů. Žalovaný musí sám posoudit na základě příslušných právních předpisů, které údaje uvede ve výpisu. Rovněž musí posoudit v souladu s rozhodnými skutečnostmi (např. ukončení ochranného léčení), zda má údaj o odsouzení ve výpise přestat uvádět. V případě stěžovatele musel žalovaný aplikovat § 105 odst. 7 trestního zákoníku v okamžiku, kdy stěžovatel požádal o vyhotovení výpisu, neboť právě toto ustanovení zakotvuje, že se na stěžovatele nehledí, jako by nebyl odsouzen, a tedy údaj o jeho odsouzení má být uveden ve výpise. Právě v tomto okamžiku dochází k aplikaci předmětného ustanovení, a proto se měl krajský soud zabývat i namítanou protiústavností. Stěžovatel se nesnaží zpochybnit výsledek trestního řízení, neboť trestní rozsudek okresního soudu považuje za spravedlivý. Jeho cílem je dosažení přezkumu ústavnosti § 105 odst. 7 trestního zákoníku Ústavním soudem.

Napadený rozsudek považuje za vadný, protože se tvrzenou neústavností § 105 odst. 7 trestního zákoníku nezabýval s odůvodněním, že v jeho případě nebyl aplikován.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s názorem stěžovatele, že přímo aplikuje § 105 odst. 7 trestního zákoníku. Žalovanému jsou požadavky na zápis do evidence Rejstříku trestů zasílány prostřednictvím trestních listů. Do výpisu z Rejstříku trestů jsou pak zaznamenány pouze údaje, které byly do trestního listu zadány trestním soudem. Žalovaný neposuzuje a ani nemůže posuzovat, které údaje a jak mají být zapsány. Žalovaný dále nesouhlasí s tím, že byl označen za správní orgán dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zejména namítá, že krajský soud se nedostatečně zabýval otázkami, zda je žalovaný způsobilý zasahovat do veřejných subjektivních práv a zda je správním orgánem, který rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Krajský soud opakovaně uvedl, že postup žalovaného má pouze evidenční charakter, kdy vydané osvědčení (výpis z evidence) samo o sobě nemůže zasahovat do veřejných subjektivních práv, nicméně z těchto závěrů krajský soud nevyvodil, že by mělo dojít k odmítnutí žaloby.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud v této věci již jednou rozhodl, a to rozsudkem ze dne 26. 4. 2018, č. j. 2 As 116/2017 - 25 (dále též „zrušený rozsudek NSS“), jímž zrušil rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2017, č. j. 45 A 78/2016 - 40, a současně žalobu odmítl. Jádrem rozhodovacích důvodů zrušeného rozsudku NSS tvořil závěr, že podstatou sporu je nesouhlas žalobce s obsahem výpisu z evidence Rejstříku trestů, který je osvědčením, proto je vhodným procesním prostředkem, jak se domoci výpisu, v němž by odsouzení ani uložené ochranné opatření vyznačeno nebylo, žaloba na ochranu proti nečinnosti. Protože žalobce podal žalobu zásahovou, již soud nepovažoval za schopnou konverze v jiný žalobní typ, sám ji odmítl.

[9] Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (dále jen „Nález“) označil postup Nejvyššího správního soudu v této věci za překvapivý, neboť upřel žalobci příležitost účinně uplatnit své argumenty ve vztahu k volbě správného žalobního typu, a jeho rozsudek zrušil. Nejvyšší správní soud tedy posoudil důvodnost kasační stížnosti znovu, při zohlednění závěrů plynoucích z Nálezu.

[10] Po ověření splnění procesních podmínek se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a shledal, že ten netrpí žádnými z nedostatků zakládajících nepřezkoumatelnost.

A/ Žalovaný jako správní orgán

[11] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je dána pravomoc správních soudů k přezkumu činnosti (jejích výsledků) žalovaného, a setrval na závěrech vyjádřených již ve zrušeném rozsudku NSS, které ostatně nebyly jakkoli Nálezem zpochybněny.

[12] Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Dle § 2 s. ř. s.

pokračování

„[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Dle tohoto ustanovení se správním orgánem rozumí orgán výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato legislativní zkratka se vztahuje nejen na pravomoc správních soudů podle tohoto písmene zmíněného ustanovení, nýbrž i na pravomoc podle dalších písmen, tj. b), c) a d), tedy také na nečinnost správního orgánu či jemu přiřítelný nezákonný zásah. Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či před jeho nečinností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č. j. 7 Aps 1/2010 - 53).

[13] Zákonná definice správního orgánu obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy. Činnost či absence činnosti výše definovaných správních orgánů spadá do přezkumné pravomoci správních soudů vždy tehdy, pokud jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (§ 2 s. ř. s.) Mezi veřejná subjektivní práva lze také zařadit ochranu subjektů právní regulace či adresátů činnosti orgánů moci výkonné před nezákonným či svévolným počínáním těchto orgánů, které by vybočilo z limitů striktní zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, publ. pod č. 1717/2008 Sb. NSS). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu není žalobní legitimace ve správním soudnictví nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se (podle tvrzení žalobce v žalobě) negativně projevil v jeho právní sféře.

[14] Nejvyšší správní soud rovněž dodává, že ze soudního řádu správního ani z žádného jiného zákona nevyplývá, že by byla správním soudům založena jakákoli kompetence rozhodovat ve věci samé v soudně-trestních věcech. Stejně tak ale není v jejich pravomoci přezkoumávat postup orgánů činných v trestním řízení ani prošetřovat a vyřizovat stížnosti na tvrzený nesprávný postup správního orgánu v průběhu trestního řízení (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. Na 579/2003 - 8). Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud v pozdějších rozhodnutích ve vztahu k Policii České republiky (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 1/2010 - 53) i ve vztahu ke státnímu zastupitelství (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 - 45, publ. pod č. 1407/2007 Sb. NSS).

[15] Povaha žalovaného je dána zákonem o Rejstříku trestů. Dle § 1 odst. 1 tohoto zákona se zřizuje „Rejstřík trestů se sídlem v Praze, který je podřízen Ministerstvu spravedlnosti. Rejstřík trestů je organizační složkou státu a účetní jednotkou.“ Dle § 2 odst. 1 téhož zákona „Rejstřík trestů vede evidenci fyzických a právnických osob (dále jen „osoba“) pravomocně odsouzených soudy v trestním řízení a dále evidenci jiných významných skutečností pro trestní řízení, pokud tak stanoví tento nebo jiný zákon. Údaje z evidence Rejstříku trestů slouží pro potřebu trestního, občanskoprávního nebo správního řízení a k prokazování bezúhonnosti. Pro účely vedení této evidence a vydávání opisů z evidence Rejstříku trestů (dále jen „opis“) a výpisů z evidence Rejstříku trestů (dále jen „výpis“) je Rejstřík trestů oprávněn ověřovat přesnost osobních údajů.“ Dle § 2 odst. 3 téhož zákona se žalovaný „pro účely přístupu do informačních systémů veřejné správy považuje za orgán, který se spolupodílí na vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů“. Žalovaný je organizační složkou státu přímo podřízenou Ministerstvu spravedlnosti. Jeho úkolem je zejména evidence trestů. Ze své podstaty se jedná o orgán moci výkonné působící v oblasti veřejné správy, a nikoliv o orgán moci zákonodárné (nemá žádnou zákonodárnou pravomoc) ani o orgán moci soudní (nijak se nepodílí na soudním rozhodování). Také se nejedná o orgán činný v trestním řízení, neboť § 12 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), mezi orgány činné v trestním řízení řadí pouze soudy, státní zástupce a policejní orgány. Dle § 2 odst. 3 zákona o Rejstříku trestů se sice na žalovaného hledí jako na orgán podílející se na vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, avšak pouze pro potřeby přístupu do informačních systémů veřejné správy, čímž se ze žalovaného nestává orgán činný v trestním řízení pro další oblasti své působnosti. Žalovaný může zasáhnout do práv a povinností fyzických či právnických osob, neboť mimo jiné na žádost oprávněné osoby vydává výpis z Rejstříku trestů, proto si lze představit, že se může dopustit pochybení tím, že výpis nevydá (ačkoliv ho vydat měl) nebo ho vydá s nesprávným obsahem. Takový nezákonný či svévolný postup, který by vybočil z limitů zákonnosti, by mohl dosáhnout intenzity, že by představoval narušení veřejných subjektivních práv adresátů jeho činnosti. Nezákonný postup se tudíž může negativně projevit v právní sféře dotčené osoby. Žalovaný tedy splňuje všechny potřebné znaky, aby ho bylo možné považovat za správní orgán ve smyslu výše citovaných ustanovení, proto je obecně založena pravomoc správních soudů k přezkumu úkonů tohoto orgánu či jeho nečinnosti.

[16] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s argumentací žalovaného ve vyjádření ze dne 6. 8. 2020, že zpřístupnění údaje o odsouzení snižující čest a společenské postavení odsouzeného v očích veřejnosti je sankcí neformální povahy a negativním trestněprávním důsledkem trestní odpovědnosti stěžovatele, o které v celé její šíři rozhodl soud v trestním řízení. Jelikož je zásah přičitatelný soudu trestnímu, neměly o něm rozhodovat soudy správní. Pravomoc správních soudů přezkoumávat činnost žalovaného při vydávání osvědčení, jež jsou v rozporu s výsledky trestního řízení nebo jinými pro ně významnými skutečnostmi, případně posuzovat jeho nečinnost při vydávání výpisů nebo opisů přitom nezpochybnil.

[17] Podle Nejvyššího správního soudu nelze stejné jednání správního orgánu v jednom případě podrobit soudní kontrole ve správním soudnictví a ve druhém případě nikoliv, a to v závislosti na tom, jaký důvod nezákonnosti je namítán. Žalovaný vede evidenci a poskytuje z ní výstupy. Existuje-li veřejné subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná správa shromažďovala a uchovávala určité informace o něm pouze v souladu se zákonem

pokračování

(ústavním pořádkem), a osvědčení o obsahu evidence opírala vždy o spolehlivý a zákonný zdroj informací, musí mu být poskytnuta ochrana v rámci správního soudnictví bezvýjimečně. Protiústavní postup je nepochybně postupem, který je i v rozporu se zákonem.

B/ Povaha výpisu z Rejstříku trestů

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že žalovaný je správním orgánem [ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], proto je namístě zabývat se povahou výpisu z Rejstříku trestů jako výsledku jeho činnosti.

[19] V úvahu přicházelo, že výpis z Rejstříku trestů by mohl být kvalifikován jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., nebo i zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Správní rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Při posuzování, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím, je dle judikatury Nejvyššího správního soudu třeba hodnotit, „zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je přitom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 – 52, publ. pod č. 3151/2015 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76). Pojem osvědčení soudní řád správní ani jiné právní předpisy blíže nedefinují. Judikatura jím shodně s právní teorií rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 – 63). Osvědčení je velmi blízké deklaratornímu správnímu rozhodnutí. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím spočívá v tom, zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným. Z uvedeného vyplývá, že pravomocné správní rozhodnutí je vždy závazné pro účastníky daného správního řízení, pro správní orgány, případně i pro další osoby v rozsahu stanoveném zákonem. Naproti tomu osvědčení je pouze důkazním prostředkem, nikoli závazným správním aktem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 – 84, či ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 Ans 8/2012 – 22). Podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové,

nemající však normativní povahu (srov. již odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Asps 3/2008 - 98).

C/ Postup Rejstříku trestů

[20] Dle § 11 odst. 1 zákona o Rejstříku trestů se na základě písemné žádosti fyzické osoby, jejíž totožnost byla ověřena, vydá výpis týkající se této osoby. Dle § 13 odst. 1 téhož zákona se ve výpise *„uvedou všechna odsouzení včetně údajů o průběhu výkonu uložených trestů a ochranných opatření, pokud se podle zákona na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen, a to včetně odsouzení cizozemskými a mezinárodními soudy, na která se hledí jako na odsouzení soudy České republiky. Ve výpisu se neuvádějí údaje zaznamenané do evidence Rejstříku trestů podle § 4a, na které se nehledí jako na odsouzení soudy České republiky.“* (zvýraznění doplněno).

[21] Dle § 15 odst. 1 zákona o Rejstříku trestů je výpis veřejnou listinou. Od výpisu je nutné odlišit opis z Rejstříku trestů, který se vydává zejména pro potřeby orgánů činných v trestním řízení, ve kterém se dle § 10 odst. 4 zákona o Rejstříku trestů uvádějí *„všechny údaje o každém odsouzení osoby, které se opis týká, a všechny údaje o průběhu výkonu trestů a ochranných opatření, včetně údajů o odsouzeních cizozemskými a mezinárodními soudy, na která se hledí jako na odsouzení soudy České republiky. V opise se uvádějí i údaje o zahlázení odsouzení fyzické osoby nebo o zániku účinků odsouzení právnické osoby. V opise se uvádějí i údaje z evidence podmíněného zastavení trestního stíhání, podmíněného odložení návrhu na potrestání a jiné významné skutečnosti pro trestní řízení, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis.“*

[22] Na tomto základě lze shrnout, že výpis z Rejstříku trestů je veřejnou listinou, kterou vydává žalovaný jako správní orgán na základě žádosti oprávněné osoby. Obsahem výpisu jsou údaje o nezahlázených odsouzeních, a tedy nikoliv údaje o všech odsouzeních dané osoby (ty se uvádějí pouze v opisu). Žalovaný ve výpisu uvádí některé (nikoliv všechny) údaje, které plynou z evidence Rejstříku trestů, nicméně žádným způsobem neutváří obsah této evidence. Žalovaný nerozhoduje o trestných činech, přečinech či uložených sankcích, pouze zaznamenává a uchovává rozhodnutí příslušných orgánů (v případě trestných činů se jedná o rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení). Výpis proto představuje úkon potvrzující sice úředně, avšak vyvratitelně, určité skutečnosti. Má tak povahu ryze evidenční a nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti, pouze osvědčuje pravomocná nezahlázená odsouzení a za ně uložené sankce či opatření, tudíž se nejedná o druh správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (a to ani deklaratorní). Svou povahou výpis z Rejstříku trestů odpovídá osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť potvrzuje obsah evidence Rejstříku trestů týkající se konkrétní osoby, respektive množinu zaznamenaných údajů dostupných pro žadatele.

D/ Povaha aktu žalovaného ve vztahu k volbě žalobního typu

[23] V této věci je zjevné, že se nejedná o situaci, kdy by byl žalovaný zcela nečinný a žádost o vydání osvědčení ignoroval, ani o situaci, kdy se osvědčení vydává pouze při kladném vyřízení žádosti (v těchto případech je podle stabilní judikatury ochrana poskytována prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, srov. již zmíněné

pokračování

usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 Aps 3/2008). Žalovaný ani nekonal svévolně nebo v rozporu se zákonem, o tom není sporu. Nicméně žalovaný v případě stěžovatele při výkonu své kompetence respektoval zákonné pravidlo, k němuž má stěžovatel zásadní výhrady.

[24] V petitu žaloby stěžovatel požadoval, aby soud vyslovil, že uvedení odsouzení ve výpisu vydaném k jeho žádosti je nezákonným zásahem. Výpis byl konkretizován coby výsledek činnosti žalovaného iniciované žádostí podanou dne 22. 6. 2016. Určení, zda a jakým způsobem má být stěžovateli ochrana poskytnuta (který žalobní typ je vhodným nástrojem pro dosažení jejího cíle), je dosud nejudikovanou otázkou, a ani Ústavní soud k ní ve svém Nálezu nepodal závazný výklad. Proto Nejvyšší správní soud přdestřel v dalším kroku své úvahy stranám a dal jim příležitost se k nim vyjádřit. Stěžovatele zejména vybídl, aby označil všechna jednání veřejné správy, proti nimž svou žalobou brojí, a uvedl, čeho se ve vztahu k nim domáhá. Kromě toho měl pokud možno uvést, o jaký typ jednání veřejné správy se podle něj jedná (zásah, nečinnost, případně jiné), a zda toto jednání stále trvá (příp. trvají jeho důsledky), anebo již skončilo. Tyto skutečnosti jsou totiž podstatné nejen pro určení vhodného žalobního typu, ale i pro formu výroku rozhodnutí soudu.

[25] Stěžovatel k výzvě soudu vysvětlil, že ničeho nenamítá proti samotné *evidenci* toho, že byl odsouzen pro trestný čin a bylo mu uloženo ochranné léčení, jež nebylo v době vydání výpisu ještě ukončeno. Potvrdil, že brojí proti tomu, že na základě pravidla uvedeného v § 105 odst. 7 trestního zákoníku mu byl vydán výpis, který tuto (samu o sobě pravdivou) informaci obsahuje, neboť má za to, že její difamační účinek je neproporcionální účelům, pro které se výpis vyhotovuje. Svůj pohled na to, jak by mělo být jednání přičitatelné žalovanému kvalifikováno, nesdělil, a ani k otázce, který ze žalobních typů, jež přicházejí v úvahu, je v jeho věci tím nejvhodnějším, se nevyjádřil. V textu svého vyjádření však hovoří o vytykaném jednání žalovaného jako o zásahu.

[26] Ústavní soud v Nálezu (zejm. body 42. a 43.) naznačil, že na případ stěžovatele je třeba nahlížet odlišně, než jak to učinil Nejvyšší správní soud ve zrušeném rozsudku. Tam citovanou judikaturu týkající se osvědčení vydávaných správními orgány (viz odst. [16] zrušeného rozsudku NSS) považoval za nepřiléhavou, neboť se týkala postupu správních orgánů v rozporu se zákonem, a stěžovatel „*naopak poukazuje na postup správního orgánu v souladu se zákonem a snaží se dosáhnout přezkumu daného zákona v řízení před Ústavním soudem*“. Podle Nálezu (bod 46.) „*nebylo v době podání žaloby z právního řádu ani z judikatury zřejmé, jakým procesním postupem se ve správním soudnictví bránit proti osvědčení, které žalobce považuje za zákonné, avšak protiústavní*“.

[27] Ze závěrů vyslovených v Nálezu je pro další postup v tomto řízení podstatné, že v různé míře konkrétnosti, resp. vesměs implicitně, Ústavní soud akceptoval, že žalovaný vystupuje při vydávání výpisů jako správní orgán, výsledek jeho činnosti je třeba považovat za osvědčení a správní soud je povinen nalézt cestu k ochraně práv stěžovatele v situaci, již nelze připodobnit k těm dosud judikaturou řešeným. S ohledem na tato východiska a při přihlédnutí k vyjádření stěžovatele ze dne 7. 8. 2020 Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům.

[28] Stěžovatel žádal, aby správní soud vyslovil, že vydání konkrétního výpisu, jehož obsah je determinován aplikací z jeho pohledu protiústavního ustanovení trestního zákoníku, bylo nezákonným zásahem. S ohledem na kontext, do něž stěžovatel popsaný právní problém zasadil, je zřejmé, že považuje výpis, jehož obsah byl určen aplikací údajně protiústavního pravidla vyjádřeného v zákoně, za překážku v přístupu k povolání. Takový výpis mu znemožňoval prokázat podmínku bezúhonnosti u profesí, kde tehdy hledal uplatnění, konkrétně bránil přijetí do pracovního poměru úředníka a zápisu do seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou.

[29] Stěžovatel vykreslil důsledky spojené s vydáním jiného než „čistého“ výpisu toliko teoreticky, když uvedl, že evidované odsouzení pro úmyslný trestný čin je překážkou pro vznik pracovního poměru úředníka [§ 4 odst. 1, 2 písm. a) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů], což ho předem vylučuje z možnosti se o takové místo ucházet, a dále že dotazem na Českou advokátní komoru zjistil, že ta podmínku bezúhonnosti stanovenou § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, vykládá tak, že pro ni je „čistý“ výpis základním předpokladem pro zápis do seznamu advokátů; proto ani o zápis nežádal.

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedené vážil, zda lze po stěžovateli požadovat, aby své shora popsané výhrady uplatnil teprve v souvislosti s napadením výsledku výběrového nebo přijímacího řízení či jiné procedury ověřování splnění podmínek pro přístup k určitému povolání, ať už v podobě rozhodnutí, faktického či jiného úkonu. Teprve po absolvování neúspěšného pokusu o přijetí do pracovního poměru úředníka nebo o zápis do seznamu advokátů by tak bylo posouzeno, zda by stěžovatel neměl být správně nahlížen jako bezúhonný, a v takovém případě požádat o derogační zásah Ústavní soud. Druhou variantou pak bylo posoudit zákonnost vydání výpisu s obsahem, který je podle stěžovatele v rozporu s ústavním pořádkem, jako aktu, který sám o sobě a přímo zasahuje právní sféru stěžovatele. Rozdíl v obou situacích spočívá v tom, že ve druhém případě, na rozdíl od toho prvního, nebude mít výsledek soudního řízení na umožnění přístupu stěžovatele ke kýžené profesi bezprostředně žádný vliv, jeho postavení totiž nedozná změny, ani kdyby soudy jeho návrhu vyhověly.

[31] Nejvyšší správní soud se nakonec přiklonil k variantě druhé, a to z následujících důvodů.

[32] Pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. je nezbytné splnit pětici kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout.

[33] Mezi stranami není sporné, že 1., 2., 4. a 5. podmínka pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. byly splněny. Zbývá tedy posoudit naplnění 3. podmínky, totiž zda byl zásah nezákonný. Nejvyšší správní soud rozumí pod pojmem „nezákonný“ také rozpor s předpisy nejvyšší právní síly, tedy s ústavním pořádkem, což představuje jakousi

pokračování

„kvalifikovanou“ formu nezákonnosti. Shodují-li se účastníci, správní soudy i Ústavní soud na tom, že žalovaný postupoval při vydávání předmětného výpisu v souladu se zákonem, přichází splnění podmínky č. 3 v úvahu pouze v situaci, kdy se správní soud ztotožní s náhledem stěžovatele na sporný § 105 odst. 7 trestního zákoníku, předloží ho podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu s návrhem na jeho zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem, a bude úspěšný.

[34] Z právě uvedeného plyne, že i v případě, že stěžovatel nalezne pochopení u správního soudu, který má o jeho žalobě rozhodnout, nebude jí možné vyhovět bez dalšího, neboť soud je zákonem (§105 odst. 7 trestního zákoníku) vázán. Ruce by mu mohl rozvázat případně až derogační nález Ústavního soudu, který by z právního řádu protiústavní ustanovení odstranil. Pokud by soud projednávající stěžovatelovu věc o protiústavnosti aplikovaného ustanovení přesvědčen nebyl, vedlo by to bez dalšího k zamítnutí žaloby. Je-li tedy vytýkané jednání žalovaného možné kvalifikovat jako „nezákonný zásah“ *zjevně pouze* na základě (vyhovujícího) nálezu Ústavního soudu, není namístě nutit stěžovatele, aby absolvoval přijímací procedury s předem daným výsledkem (i kdyby všechna ostatní kritéria splnil) a posouzení ústavnosti sporného ustanovení dosáhl až poté, co by žalobou zpochybnil finální akt spočívající v nepřijetí do pracovního poměru, resp. odmítnutí provedení zápisu do seznamu advokátů. Za takové situace by odkázání stěžovatele na postup podle varianty první bylo možné považovat za bezobsažný požadavek, vůči němuž se Ústavní soud ve své judikatuře trvale vymezuje. Snahu pomoci jiným osobám v obdobné situaci, již stěžovatel několikrát zmínil coby pohnutku k podání žaloby, naopak soud nezohlednil, neboť je pro výsledek této úvahy irelevantní.

[35] Podle Nejvyššího správního soudu se situace stěžovatele liší také od případů, které již správní soudy řešily, když nahlížely na různá osvědčení jako na doklady o splnění podmínek přístupu k profesi nebo jiné činnosti, které nelze ztotožňovat s předpoklady samotnými. Tam se soudní ochrana zpravidla neupíná k vydání osvědčení, ale až k výslednému aktu (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 251/2018 - 25, týkající se zapsání do seznamu advokátních koncipientů k určitému datu; o kasační stížnosti proti němu ve věci vedené pod sp. zn. 3 As 38/2020 dosud nebylo rozhodnuto). Přísně vzato je totiž překážkou přístupu ke zvolenému povolání skutečnost, že se na uchazeče nehledí, jako by nebyl odsouzen, nikoli samotné osvědčení obsahující údaj o odsouzení. Na to ostatně správně v napadeném rozsudku poukázal i krajský soud. Výpis z Rejstříku trestů je podobně jako např. vysokoškolský diplom pouze (privilegovaným) dokladem o bezúhonnosti, resp. dosaženém vzdělání jako podmínek přístupu k určitému povolání, nikoli předpokladem samotným (srov. Těž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58, odst. [33]). Standardně je tedy splnění podmínky bezúhonnosti nebo náležitého vzdělání zkoumat jako předběžnou otázku ve sporu o to, zda je nezákonným zásahem např. nezapsání do seznamu advokátních koncipientů uchazeče, který studia dokončil (ale nebylo mu o tom vydáno osvědčení v podobě vysokoškolského diplomu), případně který již završil ochranné léčení (ale to se dosud nepromítlo do evidence, případně do výpisu z Rejstříku trestů). Odlišnost je v těchto případech dána tím, že důvody nesouladu skutečného stavu s tím, který je úředně potvrzen, spočívají v nějakém druhu nezákonného postupu toho, kdo má kompetenci k evidování právně významných skutečností a vydávání osvědčení o nich, nikoli v postupu v souladu se zákonem, který je protiústavní (stranou

ponechme příčiny přičitatelné subjektu samotnému, jako např. zanedbání informační povinnosti o tom, že došlo ke změně, která by se měla v evidenci či při vydávání osvědčení projevit).

[36] Je-li tedy samotný výpis obsahující nezahlužené odsouzení způsobilý přímo zasáhnout právní sféru stěžovatele, jedná se o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a jeho zákonnost je třeba posoudit v režimu zásahové žaloby, jak to učinil již krajský soud v napadeném rozsudku.

[37] V této věci stěžovatel opakovaně uvedl, že žádá toliko vydání deklaratorního výroku soudu o nezákonnosti zásahu, a nejde mu tedy o to, aby soud žalovanému nařídil nezákonné jednání odstranit nebo *pro futuro* zakázal v něm pokračovat či je opakovat.

[38] Obecně platí, že žalobce nemůže volně zaměňovat záporní zásahovou žalobu a čistě deklaratorní žalobu. Dokud tedy zásah trvá, trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování, nemůže žalobce podle stávající judikatury úspěšně požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný. Připouští se ovšem eventuální petit, kdy se žalobce primárně bude domáhat zákazu v porušování konkrétního žalobcova práva, eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončil) požadovat určení, že zásah byl nezákonný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, body 21 a 22).

[39] Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, jež se výrazně projevuje zejména v žalobě jako procesním úkonu žalobce určujícím, čím se má soud zabývat a o čem má rozhodovat. Povahu žaloby je soud povinen respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70 publikovaný pod č. 888/2006 Sb. NSS). Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, nebo ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101).

[40] V odpovědi na výzvu soudu ze dne 7. 8. 2020 stěžovatel potvrdil, že brojí proti tomu, že na základě pravidla podle § 105 odst. 7 trestního zákoníku mu byl vydán výpis, který obsahuje informaci (samu o sobě pravdivou), že mu v návaznosti na odsouzení pro trestný čin bylo uloženo ochranné léčení, jež dosud (v době vydání výpisu) nebylo ukončeno. Podle něho je difamační účinek neproporcionální účelům, pro které se výpis vyhotovuje. Ačkoli stěžovatel na podrobnou a strukturovanou výzvu soudu reagoval spíše zopakováním již uvedeného a sdělením své motivace k vedení sporu, jakož i dokreslením kontextu potíží spojených s existencí předmětného výpisu při hledání pracovního uplatnění, ve zbytku odkázal na žalobu a kasační stížnost, což je z hlediska dalšího postupu soudu v této věci podstatné. Jediným petitem, který stěžovatel zformuloval, tak nyní zůstává ten uvedený v žalobě podané dne 28. 6. 2016, žádající vydání určovacího (deklaratorního, akademického) výroku, že evidence (ve smyslu uvedení) odsouzení ve výpisu (vydaném k žádosti ze dne 22. 6. 2016) je nezákonným zásahem. Jak bylo vysvětleno výše, kritériem je v tomto případě soulad pravidla uvedeného v § 105 odst. 7 trestního zákoníku s ústavním pořádkem.

E/ Aplikace § 105 odst. 7 trestního zákoníku žalovaným

pokračování

[41] Výše, v odst. [20] až [22], je popsán postup žalovaného při zaznamenávání údajů do evidence a následném vydávání potvrzení o jejím obsahu, tzn. výpisů a opisů. Při své činnosti se žalovaný řídí pravidly, která jsou obsažena zejména v zákonu o Rejstříku trestů, a zdrojem zaznamenávaných údajů jsou primárně trestní listy vyhotovované trestními soudy. Je pravdou, že zanesení údajů do evidence probíhá z podstatné části automaticky, za použití prostředků výpočetní techniky. V této fázi žalovaný jako orgán moci výkonné rozhodně nezasahuje do výsledků postupu orgánů moci soudní, neposuzuje je ani nehodnotí. V případě stěžovatele žalovaný údaje poskytnuté mu soudem, který vydal odsuzující rozsudek, do evidence řádně zapsal, v tom se strany shodují.

[42] Podobným způsobem postupují při vedení veřejnoprávní evidence a pořizování osvědčení o jejím obsahu i jiné správní orgány. Například při evidenci dobývacích prostorů báňské úřady, případně Český báňský úřad, na vyžádání poskytují oprávněným osobám výpis z takové evidence [§ 29 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. 4 As 28/2015 - 44]. Paralelu s podstatou činnosti žalovaného lze nalézt též u některých činností prováděných katastrálními úřady. Do evidence katastru nemovitostí se zapisují záznamem práva, která vznikla, změnila se nebo zanikla nezávisle na činnosti katastrálního úřadu. Ačkoli tedy existence těchto práv nezávisí na tom, zda budou zapsána či nikoliv, neprovedení záznamu či vyznačení chybného záznamu může mít do právní sféry dotčených subjektů značný dopad – výpisy, opisy nebo kopie z katastrálního operátu jsou totiž veřejné listiny prokazující stav evidovaný v katastru [§ 22 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)]. I když je obsah rozsudku civilního soudu určující, zda tu nějaké právo je či není, zpravidla stěžejní skutečností pro podobu záznamu, neexistuje žádný automatismus spočívající v tom, že se bez dalšího projeví v katastru nemovitostí. Katastrální úřad je tím, kdo v souladu se svou zákonnou rolí potřebný úkon provede, a to poté, co ověří relativně autonomní podmínky pro záznam stanovené zákonem (viz již citované usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 Aps 3/2008, odst. [32]).

[43] Mechanický přesun informací ze zdroje do rejstříku však není jedinou činností, kterou žalovaný zajišťuje. Na základě žádosti oprávněné osoby je povinen ověřit stav evidovaných údajů a konfrontovat jej s případně později nastalými právně významnými změnami, které mají vliv na obsah údajů, který je třeba uvést ve výpisu. Podle pravidla uvedeného v § 13 odst. 1 zákona o Rejstříku trestů se ve výpisu neuvádí odsouzení, ohledně nichž se na pachatele hledí jako by nebyl odsouzen. Fikce neodsouzení vzniká tzv. zahlazením odsouzení, což je institut trestního práva hmotného upravený zejm. v § 105 trestního zákoníku. K zahlazení odsouzení může dojít rozhodnutím trestního soudu k žádosti o zahlazení odsouzení, případně rozhodnutím prezidenta o milosti nebo amnestii, nebo přímo ze zákona. Účinky zahlazení odsouzení nastanou *ex lege* např. právní mocí rozsudku, kterým bylo upuštěno od potrestání, vykonáním trestu zákazu činnosti, vykonáním peněžitého trestu uloženého za nedbalostní přečin atd. Pravidlo uvedené v odstavci 7 § 105 představuje překážku jak pro možnost pozitivně rozhodnout o zahlazení odsouzení, tak i pro vznik fikce neodsouzení přímo ze zákona. Bylo-li tedy uloženo ochranné léčení, k zahlazení odsouzení nedojde, dokud nebylo vykonáno, případně nebylo ukončeno jinak, např. upuštěním od jeho výkonu.

[44] Žalovaný tedy při zvažování, které ze všech evidovaných odsouzení ve výpisu uvede, musí provést elementární úvahu o tom, zda ohledně některého z nich nastala fikce neodsouzení, a proto již nadále ve výpisu obsažena být nesmí. Rovněž ve stěžovatelské případě žalovaný takovou úvahu učinil, přičemž ověřil naplnění hypotézy dle § 13 odst. 1 zákona o Rejstříku trestů („pokud se podle zákona na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen“) a se znalostí pravidla uvedeného v § 105 odst. 7 trestního zákoníku ve výpise odsouzení, za které bylo uloženo ochranné léčení, ohledně něhož mu nebylo známo, že by bylo vykonáno nebo jinak ukončeno, v souladu se zákonem uvedl. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu tedy žalovaný § 105 odst. 7 trestního zákoníku aplikoval. Kdyby ho nebylo, výsledek činnosti žalovaného by po obsahové stránce vypadal jinak. Opačný závěr, ke kterému dospěl v napadeném rozsudku krajský soud, je proto nesprávný. Zda se jedná o vadu, která mohla mít vliv na zákonitost napadeného rozsudku, je vysvětleno níže (odst. [55]).

F/ Soulad aplikovaného ustanovení s ústavním pořádkem

[45] Stěžovatel brojí proti obsahu výpisu z Rejstříku trestů, neboť ho považuje za nezákonný v důsledku tvrzené protiústavnosti § 105 odst. 7 trestního zákoníku aplikovaného žalovaným při úvaze, které z evidovaných údajů ve výpisu uvede.

[46] Ustanovení § 105 odst. 7 trestního zákoníku zní: „*I v případě, že uplynula doba uvedená v odstavci 1 (pozn.: stanovujícím počet let, po které musí vést odsouzený řádný život, aby mohlo dojít k zahlázení odsouzení), odsouzení nelze zahladit, nebylo-li dosud vykonáno nebo jinak ukončeno uložené ochranné opatření; toto ustanovení se přiměřeně použije i tam, kde trestní zákon stanoví, že se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen*“. Nebylo-li by takového ustanovení, na stěžovatele by se hledělo, jako by nebyl odsouzen a přečin by se neobjevil ve výpisu z Rejstříku trestů.

[47] Jestliže byl § 105 odst. 7 trestního zákona žalovaným aplikován, měly soudy, které žalobu projednávaly, též provést úvahu o tom, zda není pravidlo v něm zakotvené v rozporu s ústavním pořádkem, jak namítal stěžovatel v žalobě.

[48] Nejvyšší správní soud přestřel svůj pohled na soulad § 105 odst. 7 trestního zákoníku s ústavním pořádkem a možností jeho ústavně-konformního výkladu již ve výzvě adresované účastníkům po derogačním Nálezu Ústavního soudu v této věci. V citovaném zákonném pravidlu žádný ústavněprávní deficit neshledal. Je přesvědčen, že veřejný zájem na tom, aby se každý, kdo může legitimně po žalobci požadovat prokázání bezúhonnosti, dozvěděl o tom, že ochranné léčení uložené mu vedle vyslovení viny za spáchání přečinu krádeže dosud nebylo ukončeno, převažuje nad zájmem žalobce na ochraně jeho intimní sféry, jakož i právem na svobodnou volbu povolání zakotveným v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Odsouzení za trestný čin za situace, kdy ještě nebyly z medicínského hlediska splněny cíle soudem nařízené terapie, nemůže být považováno za *neodůvodněnou* překážku výběru a výkonu povolání, pro něž jinak odsouzený předpoklady splňuje. Bezúhonnost není podmínkou výkonu jakéhokoliv povolání, zákon její prokázání požaduje jen u těch dovolených činností a profesí, kde se předpokládá širší společenský dopad jejich výkonu – ať už jde o rozhodování o právech a

pokračování

povinnostech jiných nebo vystupování k jejich obraně, možnost použití zbraně, výkon činností důležitých pro bezpečnost státu apod. Typově se jedná o činnosti, kde existuje zájem na tom, aby je vykonávaly osoby, jejichž morálně-volní vlastnosti nevzbuzují nedůvěru. Úředníkem na úseku přestupků by kupř. neměl být ten, kdo se dopustil závažnějšího protiprávního jednání, byl za ně odsouzen a nebyly splněny podmínky pro zahlazení, tj. nehledí se na něj, jako by nebyl odsouzen.

[49] Stěžovatel akcentoval skutečnost, že nepříznivé následky činu, za nějž byl shledán vinným, souvisí s jeho zdravotním stavem. Aplikované zákonné pravidlo podle něj diskriminuje pachatele se zdravotním postižením ve srovnání se zdravými pachateli, ale i s těmi zcela nepřičetnými. Nejvyšší správní soud nesdílí pohled stěžovatele, podle něhož protiústavnost aplikovaného pravidla plyne i z toho, že kdyby se dopustil trestného činu z jiné pohnutky (než zavdala důvod k léčení) nebo ji zatajil, a od uložení trestu bylo upuštěno bez nařízení ochranného léčení, odsouzení by se ve výpise neobjevilo. Trestní soud totiž uvažuje o vině a trestu komplexně, a nelze jednoduše říci, že za stejných okolností by bez zjištění pohnutky ke spáchání přečinu žádný trest uložen nebyl. Situace nepřičetných pachatelů pak není s přičetnými srovnatelná, neboť v jejich jednání složka rozpoznávací či ovládací (příp. obě) v důsledku duševní poruchy v době činu zcela chybí, takže u nich odsouzení i trestání postrádá smysl. Lze jim pouze uložit ochranné léčení, aniž by mohlo být též vyslovena vina. Protože nejsou trestně odpovědnými, jejich činy (jinak trestné) se neevidují.

[50] Jistě lze připustit, že někdy pacienti mohou podávat o svém duševním stavu nepravdivé informace ve snaze ukončit léčení a dosáhnout odstranění záznamu ve výpisu dříve, než je to z medicínského hlediska žádoucí, jak to plyne z vyjádření expertů z oboru psychiatrie předložených stěžovatelem. Na druhou stranu nelze pominout, že záznam ve výpisu z Rejstříku trestů je právě proto, že pachatele citelně zasahuje při jeho společenském uplatnění, významným motivátorem pro to, aby odsouzený soudem nařízenou léčbu skutečně absolvoval. Vynucování účasti na léčení jinými způsoby (např. ukládáním pokut) by v řadě případů bylo neúčinné.

[51] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že vyvážení ochrany veřejného zájmu, případně zájmů třetích osob na straně jedné a zájmů jednotlivce na straně druhé provedl zákonodárce v tomto případě v mezích své diskrece ústavně konformním způsobem. Omezení v přístupu k některým povoláním ostatně může trvat pouze po takovou dobu, po kterou trvá duševní problém, který ke spáchání činu přispěl. Dopad duševní poruchy na přičetnost pachatele přitom svým odborným posouzením stanoví znalec z příslušného medicínského oboru, a spoluurčuje tak množinu následků (které tak či onak na pachatele nepříznivě dopadají), z níž trestní soud může vybírat ty vhodné. Stejně i po absolvování nařízené léčby je to lékař, kdo po vlastním odborném posouzení konstatuje, že její účel byl splněn, a důvod, aby pachatel dále nesl nepříznivé následky svého činu, již netrvá.

G/Zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu

[52] Krajský soud zamítl žalobu proto, že shledal postup žalovaného v kritériích, která považoval za rozhodná, souladným se zákonem. Petitorním požadavkem žalobce (stěžovatele) se proto nemusel zabývat detailně, takže ani nebylo třeba zasadit své úvahy

v tomto směru do kontextu existující judikatury Nejvyššího správního soudu k výrokovým možnostem v situacích trvajícího zásahu nebo jeho důsledků, nebo zásahu, který již byl ukončen, případně jeho následky pominuly (viz v odst. [38] citované závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48).

[53] Pokud by kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ocitl by se krajský soud v situaci, kdy by mu nezbylo než akceptovat závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku, že žalovaný při vydání výpisu stěžovateli § 105 odst. 7 trestního zákoníku aplikoval, a v reakci na námitky stěžovatele zvážit, zda je toto ustanovení protiústavní, případně zda je možné je ústavně-konformně vyložit. V případě, že by rozpor s ústavním pořádkem neshledal, žalobu by znovu zamítl, neboť žádná jiná otázka již nebyla sporná. Stěžovatel, jehož úspěch v této věci zjevně odvisí od názoru Ústavního soudu na soulad § 105 odst. 7 trestního zákoníku s ústavním pořádkem, by pak s největší pravděpodobností podal znovu kasační stížnost, jejímž jádrem by však opět musela být námitka protiústavnosti aplikovaného ustanovení. Jelikož soulad zákonného ustanovení s předpisy vyšší právní síly není Nejvyšší správní soud oprávněn posoudit a sám již nyní vysvětlil, že k předložení návrhu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu nevidí důvod, nastala by podle všeho situace podřaditelná pod § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., pročez by nezbylo než kasační stížnost pro nepřipustnost odmítnout. Teprve poté by stěžovatel mohl podat ústavní stížnost a dobrat se posouzení otázky, která tvoří jádro celého dlouhého sporu.

[54] Nelze sice vyloučit, že krajský soud by na základě stěžovatelovy argumentace naznal, že je důvod pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, a věc Ústavnímu soudu předložil sám, avšak Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že vracet věc krajskému soudu pouze za účelem zvážení případného postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je v této procesní situaci neúčelné a neefektivní. Stěžovatel od počátku avizoval, že hodlá svůj případ dostat na stůl Ústavního soudu, a tak zcela zjevně postrádá smyslu, aby Nejvyšší správní soud řízení prodlužoval tím, že zaváže krajský soud, aby rozhodl znovu stejným výrokem o zákonnosti zásahu, případně nechal stěžovatele vyčkat, zda věc Ústavnímu soudu předloží krajský soud. Je-li vydání derogačního nálezu Ústavního soudu týkajícího se § 105 odst. 7 trestního zákoníku jediným způsobem, jak může stěžovatel dosáhnout vyhovění své žalobě, bude mít příležitost pokusit se Ústavní soud svými argumenty přesvědčit bezprostředně po tomto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[55] Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nezrušil kvůli nezákonnosti spočívající v chybné úvaze krajského soudu o tom, zda žalovaný při své činnosti aplikoval § 105 odst. 7 trestního zákoníku, pouze jeho právní názor korigoval. Za dané situace je přesvědčen, že prodloužit řízení o další dvě kola (nové řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem) pouze proto, aby krajský soud měl příležitost zamyslet se nad ústavností sporného ustanovení, by zkrátilo stěžovatele na jeho právu na to, aby v jeho věci bylo rozhodnuto v přiměřené době.

pokračování

[56] Nejvyšší správní soud musel rovněž uvážit, jaký vliv na předmět řízení má skutečnost, že usnesením Okresního soudu pro Prahu 8 ze dne 15. 11. 2017, č. j. 4 Nt 26086/2017, jež nabylo právní moci téhož dne, byl stěžovatel z ochranného léčení ambulantního propuštěn. Tím podle sdělení stěžovatele ze dne 7. 8. 2020 „*důsledky protiústavního konání státní správy pominuly a nadále již netrvají*“.

[57] Komentářová literatura poukazuje na to, že zásah je dynamický fenomén, který může být v čase proměnlivý (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Walters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., viz zejm. s. 728 a násl.). Pro případ, že v průběhu soudního řízení zásah pomine, změní se jeho podoba, nebo tu budou již jen jeho důsledky, je třeba, aby krajský soud dal žalobci možnost přizpůsobit nastalým změnám petit své žaloby. K tomu slouží postup podle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s., tj. připuštění změny návrhu se souhlasem soudu. Nejvyšší správní soud takového postupu při posuzování důvodnosti kasační stížnosti již využít nemůže.

[58] V době podání žaloby zněl její petit na deklaraci nezákonnosti zásahu spočívajícího ve vydání výpisu určitého obsahu žalovaným. Po rozhodnutí krajského soudu došlo k ukončení ochranného léčení, proto již následky zásahu podle sdělení stěžovatele pominuly. Je tedy zřejmé, že původně zformulovaný petit je za stávajícího skutkového stavu jediný možný. Není tedy třeba dalších úvah o tom, zda je v dispozici žalobce navrhnout pouze deklaraci nezákonnosti zásahu, který se již odehrál, nebo zda má kromě toho žádat i poskytnutí ochrany proti trvajícím důsledkům tohoto zásahu (kromě určovacího výroku i výrok na plnění). Díky nastalé změně, jež způsobila odpadnutí nepříznivých následků jednání žalovaného, je žalobní petit v souladu se žalobní argumentací (srov. § 87 odst. 1, 2 s. ř. s.).

[59] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že nejen u vyhovujícího výroku, ale i v případě zamítnutí zásahové žaloby je žádoucí vyjádřit, v čem konkrétně měl zásah spočívat, ve výroku nebo v záhlaví rozsudku, a neponechávat vymezení předmětu řízení až do odůvodnění. Důvodem je, že překážku věci rozsouzené je třeba posuzovat jak ve vztahu k totožným účastníkům řízení, tak ve vztahu k totožnému předmětu řízení, což by (obě) mělo být vzhledem k autoritativní povaze výroku (ve spojení se záhlavím) patrně právě z něj, nikoli z odůvodnění. Že to krajský soud neučinil, však není důvodem nezákonnosti jeho rozsudku.

[60] Sdělením stěžovatele, že rovněž výpis ze dne 29. 12. 2017 obsahující údaj o jeho odsouzení je nezákonný, neboť s ukončením ochranného léčení (po 15. 11. 2017) již neměl být takový údaj žalovaným uváděn, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť tento konkrétní výsledek činnosti žalovaného neučinil stěžovatel předmětem žaloby, a tím ani přezkumu v tomto řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[62] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle procesního úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl procesně úspěšný, proto mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřísluší. Úspěšnému žalovanému žádné náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost nevznikly, proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. listopadu 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu